

「志布志湾開発」と地方自治体

(その1)

福 丸 馨 一

目 次

はじめに

1 開発の論理的矛盾

- (1) 町議会の開発の論理
- (2) 東串良町議会の開発地域調査報告

2 過疎対策・地域振興計画との関係

3 「新大隅計画」の基本問題

4 「新大隅計画」の基本構造

はじめに

志布志湾沿岸の志布志・有明・大崎・東串良町はいわゆる志布志湾開発問題にゆらいでいる。国のレベルの巨大開発の候補地であり県段階でも1968年以来、県政20年後のビジョンの最大の課題となっている。更に1971年暮れに県の開発計画試案が発表されると地域住民の間に強い関心を呼び住民運動が展開されている。

この報告は沿岸4町のとくに志布志町を中心として町財政の分析を行い、開発政策の下における地方自治体の問題点をとらえてみようと考えた。

なお私はここ数年来沖縄や鹿児島県の自治体問題に関する調査を行ってきた。これは直接の資料蒐集とこの整理分析によって地方財政の構造を解明しようというものであった。もとより沖縄の場合は米軍基地体制という直接支配の問題があり、復帰過程の財政問題もこの戦後過程・戦後処理の視点を外すこと

はできない。一方で鹿児島県については若干の市町村についてとくに「過疎」のなかの地方財政問題の基本視点を「地方自治の危機」としてみる事ができたと思う。

沖縄は復帰以後の「一体化」問題をかゝえて国の開発政策のなかに組入れられてきたが、復帰運動の全過程は「自治権」であった。その意味でも沖縄と鹿児島県の地方自治体に共通するものを現段階の資本主義の問題として検証できるのではないか。

鹿児島県の市町村についてその地域研究の方法をどう提示するのか、しかも現代地方財政論の課題として整理する必要もある。この問題については既に若干の論稿でふれていることもあり、ここでは或は未整理のまま終始するかもしれない。ただ地方自治体行財政＝地域再編・開発政策が地域社会の経済や住民生活といかなる循環関係を取り結びどれだけ背離するのか、この現状モデルを提示してみようと思う。

1 開発の論理的矛盾

(I) 町議会の開発の論理

1972年はじめ志布志町議会は前年末に県地域開発調査室の試案として発表された「新大隅計画」をめぐって若干の討議を行い町長の見解をたゞしている。またこれと関連する先進工業化地域視察報告が議長からなされている。此等の町議会議事録のなかで議員の一般質問を通して町財政の現状についてふれた部分もある。

その1つは議長の鹿島ほか臨海工業地帯の視察報告である。報告は概ね断片的であり、千葉県君津の新日鉄誘致で財政規模が5倍になった、鉄鋼には公害がない、千葉県富津の石油コンビナートについては農作物に被害がでたし工場周辺の地価が下った等である。鹿島については農工両全の実験であり、近代科学の粋を集めた開発構想が現実に鉄道の開通や金属・石油などの工業化をすゝめていると。要するに開発は必要であり但し公害が若干不安だという。たしかに議員の報告は官僚的ではない。開発の若干の矛盾をそのまま指摘するのだ

が、開発への期待と不安が客観的に吟味されたとはいえない。公害防止技術については改良の可能性を考えるが、工業化による地域社会の変動と諸影響について全体として把えてはいない。例えば財政規模の増大は財政支出と住民負担の増大であり、しばしば起債の増加と財政危機を生むことは無視される。また生活環境の都市的貧困化や農業破壊の側面も一言もふれられぬのである。

その2は一般質問において、1950年頃の町営住宅の払下げに関して時期的には妥当であるが、「臨海部の土地は控えたい」とし、将来は当該地区住民の移転もありうることを、これが県の方針であると答弁されている。また市街化地区の道路整備について未整備の農道や私道で交通不便が住民の苦情として訴えられている。前者が財源難にかかわらず工業開発への用地留保を考え、后者は都市計画の策定が必要だとしながら財源措置のメドが立たないというのである。

なお財政担当者（総務課長）の町財政に関する説明は「円切上げ」以降の地方財政の動向をよく伝えている。「ドルショックによる才入減が予想される反面、公共事業の増加と給与改訂そして過疎対策や福祉事業など義務的経費が増大している。さらに時臨的支出として国民体育大会・庁舎建築・老人ホーム（隣接三町広域行政の）等があり、経常経費の節減を余儀なくされ投資的経費にも影響がでそうである」。これには少し補足説明が必要で 投資的経費のうち国や県の補助事業（逆に直轄事業への町負担もある）が開発事業など基盤整備が優先し「義務的経費化」すれば、財政危機がすゝみ民生経費や農業など町単独事業が節減されるほかないのである。既に国体開催による負担や志布志港重要港湾整備事業などの支出が財源難を深刻化させている。しかも本来の過疎問題をかゝえて生活環境整備と農漁業振興の課題があり、工業開発に伴う都市化問題も発生するのである。

その3は「新大隅計画」に関するもので、議員の質問の要旨をまとめると、農業が主体で工業誘致は第2であるという住民の期待に反し工業が主体となつたのではないか、しかも石油を起爆剤としていること、農業振興は石油コンビナートと共存しうるのか。更に県は住民参加の原則をいうが計画についての説明会を試案発表のあと上から行っただけである。日南海岸国定公園の指定解除

は住民には何にも知らさずに申請されたではないか。石油を中核としその他機械工業・食品工業を誘致するというが、ネライはあくまで石油である。石油が過疎をなくし公害は絶対がない，その上農業が浮揚するというが，計画のなかでも自立農家戸数の激減をいいながら僅かの石油雇用に期待しているではないか。農地転用・土地買占め・工業用水・そして農産物への公害等は考えないのか。現に国定公園の指定解除の反対が志布志町有権者の半分であること，東串良町の3分の2の住民が埋立に反対していることをどう考えるのか。過疎が本当に解消するのか，人間尊重・自然保護・住民参加とは一体何か。

この野党議員の鋭い質問に対し町長は概畧次のように答えている。志布志町は1971年3月に振興計画を策定した。これは町の昭和60年代のビジョンでありこの基本構想が県の新大隅計画と完全に一致する。しかも町の基本構想を町議会は承認しているのであり，おまけに石油企業が東串良町に配置されるというから志布志町にとっては「公害なき開発」である。県は町の構想を十分に吸上げてくれたのであり，港湾・道路の整備をはじめ農産物集荷と食品コンビナートそして観光も期待できる。又公害については公害防止は可能であり「石油こそ最も安全」だとのべている。農漁業は工業開発の影響があっても併行する，自然環境は保護すべき区域と「開発の用に供すべき区域」とに分類すべきであると。

この町長の考え方の特徴は議会の承認した振興計画を手続上の問題として，県計画との一致であり県が町の構想をとり入れたとしている。しかし県計画の数ヶ月前に発表された町のビジョンは後節でのべるごとくその内容が問題であり，とくに中核となる工業化計画は白紙に近いのである。それに全く同じ時期に志布志湾沿岸のいくつもの町が振興計画を策定しているのも不思議である。それに町の構想では志布志に石油がくるというのであったがこの予測も外れたのであり，むしろ石油工業化という地方自治体の振興計画のレベルを起える巨大開発を当てこんで中央集権的な画一的なビジョンを作らせられたとみられぬこともない。

それに県自体が計画を第一次試案と呼びその再検討を表明しているのだから

町の構想も当然ながら問題となるはずである。次に町長はバラ色の未来像をのべるだけで百万バーレルの石油精製業が全国的な最大規模であり、これが地域住民の生活環境や産業構造の大変動につながることを理解しようとさえしないのである。公害に対する企業の姿勢が変り、進出企業の関連経済効果があり、地元雇用により出稼が解消し財政収入がふえるという、地域開発＝工業化＝都市化の一切の矛盾をみないのである。これは日本経済の戦後高蓄積過程をひたすら追認し後追いするもので、新全総計画の基調すら理解しないのである。

一方この反対意見ではなく賛成推進の議論もあり、農業不振や過疎の特効薬であるとのべた議員もいる。なお町議会は県計画について賛否の決議をしていない。国定公園指定解除反対提案が出されたが委員会付託とされたまゝである。

志布志町のほか有明町議会もこの問題について討議がなされているが、典型的な農業地域としてあくまで農業生産の近代化と農村工業化を主体に考える傾向がみられる。しかも志布志湾開発をこれと同次元ではなく別個のものと考えが、いわゆる工業化社会への憧れと幻想的期待もみられるのである。参考までに付加すれば、農道整備について県に陳情したら断われた上に志布志湾開発について「反対だけが報道されて困る。賛成のノロシをあげよ」と指導されている。また県の計画説明会に町長・議長など4名が参加したとか、町長の工業地域視察報告もある。「10年・15年先の農業の見通しは全くついていない」という農業町長の見解は今日の農業危機を十分把えた見識として評価すべきだが、他方でこの絶望感から「大隅半島も鹿島のようにになりたい。大変な恩恵がある。根岸の製油所は芝生が非常にきれいで、公害が生ずるとは思えない」という感想まで好対照なのである。

(II) 東串良町議会の開発地域調査報告

今次新大隅計画で石油工業化の拠点として海岸埋立てを指定された東串良町は町民をあげて大騒動がおこっている。突怒として石油コンビナート誘致とその埋立てを求められた相原地区は住民こぞって絶対反対期成同盟を組織し、志布志湾沿岸の公害反対運動組織の中核部隊となっている。町議会がこの住民運

動の強い要請で誘致反対を決議したり、これを否決したり動揺する地方自治の現状をみせつけている。農民・漁民・労働者・知識人が統一組織としての反対連絡協議会を決成し、県議会への働きかけ、志布志湾の自然を守る大研究集会など、鹿児島県下では恐らく歴史的な民主主義が展開動運されている。県議会が昨年6月に県計画の賛成決議を強行したのに県は試案の事実上の撤回を表明するなど、県政最大の課題となってきた。しかしこれら一連の地方政治の具体的経過のなかに、今日的な「地方自治の危機」の諸側面が浮彫りされていることも事実であろう。

このようなとき東串良町議会は既工業化地域調査報告書を発表した。町議会によるこの種の視察報告は鹿児島県下ではもはや珍しいものではない。しかし報告書が作成されることは少いし、とくに東串良町のそれは異例とも思える程くわしく調査内容を説明している。調査地点が鹿島・根岸・四日市・水島・坂出となっており、調査日数が10日間とあるから、企画庁の説明会とか旅行日数を差引くと実質的には一地点に1日余の時間をかけているようである。

なお公害・埋立反対の住民運動の側からこの視察に最初から反対するなど紛糾の種であったこと、報告書のかゝげる調査目的にも疑問があるのである。報告書によればこの調査は、志布志湾の工業開発を起爆力とし農林漁業の一体的開発をすゝめるといふ県計画の可能性を探ること、工業開発と公害防止の関係を検討する云々という。たしかに開発を前提としせいぜいその技術的諸問題をたしかめるといふのは客観的な調査内容とはいえない。それにもまして重大な疑問は、町議会は県計画それ自体について何等の基本的な問題視角を有していないことである。開発計画が地方自治体や地域住民とどう係りあうのかという、地方自治の基本問題を問うてはいないのである。この点こそ一定の住民のなかにある非論理的な開発期待感に対応する政治過程の特徴ではなからうか。

報告書の内容のごく一部分についてこの具体的特徴をみておくことにする。調査経過の冒頭には経済企画庁において、新全総と新大隅計画との関係を下河辺局長の説明で勉強させられている。下河辺談話とこれに対する議員の質疑と答弁とが、この報告書の分量の3分の1を占めている。この詳細な記録こそこ

の報告書の性格を逆に物語るものである。この中味は全国的立場で石油を中心とする工業化が何故必要なのか、南九州の所得水準の浮揚がこのGNPの成長動向に係ること、とくに住民とのコンセンサスが大切であり、戦後の高度成長が公害をもたらし住宅と生活環境をあとまわしにしたことを反省すべきで、今後の重化学工業化はなによりも環境問題を重視するというものである。

この新全総の考え方に対しここで批判を加える段どりではないが、要するに国の開発政策（＝大規模工業化）が地域経済の発展と調和するという思想であり、コンセンサスの提言も「地方自治の論理」を保証していないし、現実には国と地方との利害相剋を生み中央集権的支配が問題なのである。

次に議員の質問にもやや問題がありそうだ。新全総は農業を考えないのか、公害防止の技術開発に期待できるのか、生産第一の企業がこれからは公害防止を優先するのか等。また大隅では石油以外の立地は難しいか、「政府は現在の農業を無視するのではなく、農業漁業と工業を併行して発展させ、過疎をなくし交通網を整備し地域の一体的発展をはかるのか」という質問は明かに解答そのまゝである。この質問の最後は「視察予定地はどこが一番良いか」という次第である。新全総が地域住民の要求を基礎にするのではないことこそ問題なのに、町議会の自主的調査が完全に中央官僚の指導にゆだねられる姿が見事に描かれているではないか。

この点では同じ東串良町の埋立反対同盟の臨海工業化視察報告は、「私達は自分の目で見て耳で聞き鼻でかき足で歩き頭で考えた」と云うだけはるかに住民的な性格を示している。即ち油くさい魚のこと、漁業崩壊の姿、工場排水による汚染の実態、農作物の被害、公害患者のこと、企業誘致が地元雇用や社会教育上の環境をどう変えたのかを具体的に学んでいる。

さて議会報告のなかで工業化地帯をどう把えたのか。鹿島の例で云えば臨海工業化の概要とくに開発目標をくわしく引用し、工業開発を前提として人口、道路整備・農漁業・商業・雇用・公害・行財政との関係を説明する。いずれも開発効果の側面が強調される。なるほど公害防止策・漁業補償・農業振興対策（鹿島方式といわれる農地再分配）など政策課題のほか、農業や公害の個々の側面も付

加されており、地価上昇の影響や地元雇用の矛盾と期待外れも。しかしこの受とり方は経済発展効果の不可避の側面であり、全体として農家の兼業化や転業で農外収入が増加し、これこそ貿易自由化の下での日本農業の経営合理化のサンプルだとしている。

要するに開発に伴うあれこれの問題を対策課題として把え国や自治体の施策として整理するのである。地方行財政については財政規模の増大と建設事業の大きさや財政力指数に感心しているだけである。その他の調査地点の報告は横浜方式といわれる公害対策、四日市では市役所の説明、水島では公害防止対策だけがとりあげられている。もとより石油精製の規模、公害防止協定、農作物その他住民の被害にもふれられており、公害防止の完全さが技術的に困難なことも語られてはいる。

しかし結論としては「地域開発は自然破壊や農林漁業の衰退を代償とする工業開発ではなく、自然との調和のなかの工業化を、そしてこれを起爆力とする農漁業の一体的開発」がのぞまれるとのべ、「経済発展、雇用拡大、農業の階層分化を刺戟するなど、地域開発の役割は大きい、公害や自然破壊など反省すべき教訓」があるとしている。そして従来の工業開発が工業優先であり、土地利用や用途区分も無計画で、自然保護の配慮や公害対策の不足、農工両全の一体的開発の欠落があったという。従って比較的新しい開発地域ではこれらの問題と積極的にとりくみ改善されていること、今後はこの教訓を生かさねばならぬというのである。

「……このような反省は従来の工業優先型の開発をやめさせ、技術革新を促し地域の一体的開発を生みだすものと期待する」

これが1972年7月の東串良町議会の調査報告の結びである。つまり新全総の倫理的思想について国も県も町議会も完全に一致しており、下河辺氏のいうコンセンサスの道具となったのがこの調査報告である。このように地方議会のいう開発の論理のなかにも「地方自治の危機」が貫かれている。

2 過疎対策・地域振興計画との関係

志布志湾沿岸の4町はそれぞれ振興計画や過疎対策を策定している。これらの内容検討はどれだけ意味があるのか疑問の点も多い。というのは計画それ自体が画一的であり、策定作業の過程での中央集権的支配が余りにも明白だからである。

しかし志布志湾沿岸の住民運動との関係で町議会や町役場が論議の対象となっているとき、この自主的計画(?)を十分に検討すべきであり、志布志町の例では県の開発計画との完全な一致をもって住民要求にすりかえられるなど地方自治のかくれみのとなっている点を注目すべきであろう。そしてともかくも計画策定がいかん中央集権的なものであるかということ、それにもかゝらず地域の諸問題を扱う限りは地域的諸要求とのズレもまた具体的に検証できるのである。

志布志町の振興計画は県の志布志湾開発計画と同じ1971年に発表された(半年間ぐらい早い)。この基本構想は臨海工業化への期待、人口増加・所得向上を謳い、港湾流通業務を核とする商工都市形成と、生活環境に恵れた居住地及び海洋性レクリエーション地帯の形成を目標としている。

このために石油コンビナートを中心とする志布志湾臨海工業化を積極的に推進しようというのである。この目標が達成される1975年(昭和60年)には町人口規模は5万人となる。現在の約2万人がこのまゝ推移すれば同年に1.3万人となる推計であるから大変な変動を経過する見込である。就業構造では第1次産業が現在の44%から8%に減少し農業従事者も半減する。

この推計は志布志湾沿岸の臨海工業化の雇用約3万人を見込みこの家族数を乗じて約10万人の人口増加があるとし、減少分を考慮し純増加約7万人としこのうち半分位が志布志町に定住するという仮説である。だが既に県計画では石油の直接雇用は4千人にすぎぬこと、石油立地は志布志町ではなく東串良町に変わったこと等、町振興計画との喰違いは余りにも大きい。

土地利用では目標年次(昭和60年)までに約1,000ヘクタールの土地需要があり、住宅、商工業、公共用など現在の145ヘクタールの6倍となり、道路に

ついてみれば現在の15ヘクタールから193ヘクタールになる。この推計では工業用地の埋立分を省いている。そういえばこの振興計画は農漁業・商業についてくわしく構想をたてているが、工業計画の中味は白紙である。未来像として農業の町から近代的商工都市になるといいながら、中核となる工業開発が天下りであること、従って専ら条件整備を考え土地利用＝農地収奪を計画の中心にすえているのである。

序に農家戸数は現在の3,200戸から1,300戸のうち専業600戸（現在2,000戸）へと急激し、先の農業就業者約2,000人と対応させている。さらに農業所得230万円以上の農家は170戸と想定し現在の農業がほとんど壊滅する計算である。これだけの地域社会の大変動が果して石油工業化を主軸として一体的開発が可能となるのであろうか。土地利用とくに農地転用など農業問題だけでも自治体財政の需要はいよいよ増加し、更に商工都市建設に伴う公共支出などを考えなければならぬが、これら町財政計画は全くの白紙となっている。

そこで財政計画を一応もりこんだ志布志町の過疎振興計画（1971年から1974年度まで）をたしかめてみたい。この過疎対策の第一の特徴は広域市町村圏、つまり大隅半島18市町村に及ぶ広域行政の一環として設定されていること、この基本目標が南九州農業の流通據点構想であり、結局は大規模工業化都市形成に期待するのである。

第2の特徴は事業の主力が道路・港湾整備に集中し4ヶ年計画の総事業費18億円のうち約10億円を見込んでいる。このほか一般公共事業（国・県の）約30億円が見込れておりその大半が志布志港建設事業であり、町負担分をふくめた港湾整備がすゝめられている。この財政問題はあとにまわすが港湾建設計画の町負担は約5億円といわれる。1971年度の過疎対策約2.6億円の財源内訳は一般財源9,000万円と起債8,900万円であり、志布志港関係負担は4,950万円にのぼっている。第3はこの年度の事業費のなかに約1億円の県営事業がふくまれている（志布志港などほかシラス対策）ことも見落せない。云いかえれば町単独の過疎対策事業が4ヶ年で僅か1億円余りにぎぬのである。つまり一部の広域市町村圏の事業を除いてほとんどが県が主体となった事業であり、むしろ

この両者のための過疎対策なのである。その上に町の財源負担に依存するのであるから町財政における中央集権＝財政危機は明白であろう。

第4は当然の帰結として具体的な住民要求についての過疎対策は著しく貧困なものとならざるをえない。例えば同年度の事業のなかに簡易水道施設 2,237万円があるがこの財源は 1,370万円を町の起債でまかなっている。また塵埃処理場建設は4ヶ年計画の最終年度にまわすとか、同じことが老人ホーム・母子寮などにも適用され、消防自動車の購入計画 1,265万円も各年度に細分化されそれぞれ起債をつけている。生活用水の河川放流に対する下水道整備は困難だから既設の排水溝を整備するといふこの予算計画さえ示されていない実情である。

生活環境に恵れた居住地の形成という町の基本構想は、具体的には起債と一般財源の多くを、国や県の開発事業につぎこみ一般行政の貧困を補充しようという町行政本来の事業は僅かしか実現しないし、せいぜい起債や受益者負担そして広域市町村圏にすぎることになる。最後に4ヶ年計画のなかに約1億円の農業振興費が組まれているが、このうち約8,000万円は県営事業の国土調査費や土地購入費などで開発事業との関連経費の色合が濃いのである。

ところで東串良町・有明町・大崎町の振興計画及び過疎対策について特に付加すべき点をあげておこう。東串良・有明町の町振興計画も志布志町と全く同じ時期に策定されている。そのいずれもが県政ビジョン（1968年）の「20年後のかごしま」に指導され、その発展方向に従うとのべている。この意味ではこれらの地域振興計画が県の行政指導により同一時期に上から策定されたということになる。

それでも若干の地域的特徴をみつけることができないわけではない。例えば東串良町の場合は志布志町と異り10年後（昭和55年）を目標年次としており、「この計画は経済基調が順調に進展し、町民の生活様式に極端な変化がなく、行財政制度にも大きな変革はないものとして策定」したのである。即ち志布志湾沿岸の石油工業化の問題を事実上考えていないのである。この問題が具体化すれば振興計画は変更するというのであり、従って工業開発の具体的計画は志布志町と同じくゼロである。これは今次の県計画発表まで東串良町は石油

立地を考えていなかったことになり、一般の予想も志布志町海岸であったこともその理由であろう。ここにも上からの開発構想にゆらぐ自治体の現状をみることができよう。

しかしながら一方では工業計画は白紙または皆無でありながら、工業開発の基盤整備を強調し振興計画の中心に土地利用問題をすえている点を注目しなければならない。つまり計画自体の矛盾として道路・交通・水をふくむ工業開発の基盤整備を行うことになる。強いて弁護すれば一方で地域的諸要求に対応しながら、他方で上からの開発基盤整備を受入れるという意味になろう。これらの財政計画は示されていない。東串良町の過疎振興計画（1971年から4ヶ年計画）の初年度事業費7,926万円のうち町負担5,602万円、うち4,110万円が起債という貧困な財政力では、現実の過疎問題にさえ対応できぬのである。つまり過疎対策というのは借金事業のようなもので、巨大開発に従属するならばいよいよ過疎問題＝生活環境整備と福祉が犠牲になるのではないか。そして過疎対策は経常的行財政需要の不足を補充しなければならない。道路・教育・生活環境・福祉・農林水産等の施策を購すべきであるが、このいずれもが起債や住民負担によらねばならず、その上広域行政や県営事業に支配されるのである。その結果、東串良町的生活環境整備の初年度計画では保育所のスベリ台1個をとりつけるということにしかならない。このように過疎対策の貧困は明白なのである。

次に有明町の地域振興計画はかなりユニークな特徴を示している。1970年から10ヶ年計画とし財政計画も最初の5ヶ年間につき示されている。基本構想でも高生産性農業を主軸とし、基本旋策でも生活基盤を産業基盤と同列においている。もちろん計画策定の意義としては、志布志湾工業開発に言及している。しかも此は主目標ではなく明かに過疎対策の中味を有し、産業開発の主力も農業中心であり、土地利用も水も農業振興のためである。

即ち工業開発問題は有明町振興計画のなかではツケ足シにすぎぬし、県計画とはどうみても一致していない。このことが今次の県の志布志湾開発計画の中央集権的性格を見事に示している。なお有明町の過疎振興計画は5ヶ年事業で

あるが、総事業費26億円のうち21億円までが農林水産関係なのである。考えてみれば志布志湾沿岸の4町が、未来像ではなく現状分析に忠実であればこのような計画にならざるをえないのである。

最後に大崎町総合振興計画は1969年に策定され、他の3町より早いですが、これは1968年の県政ビジョン発表後直ちに対応したものである。ここでも有明町とほぼ同様の特徴をみることができる。あくまで農林水産資源にもとづく産業開発であり地域的要求をふまえている。このように県計画とこれにもとづく地域振興計画あるいわ過疎対策を、形式上対応させようとしても、現実の町段階の諸問題は生活環境と農業中心であり、志布志湾開発を夢物語りとして棚上げさせてしまうのである。

3 「新大隅計画」の基本問題

鹿児島県は既にのべたごとく1968年に「20年後のかごしま」を発表しこのなかではじめて志布志湾臨海工業化を設計した。そして1971年12月に今次の「新大隅計画」を県地域開発調査室試案として発表したのである。20年後のビジョンに即して第1次県勢発展計画（1969年～1973年）が生まれ、この改訂として第2次県勢発展計画（1971年～1975年）が出されている。この第2次発展計画が「新大隅計画」と時期的にも政策上もかなり近接していることが考えられる。

従って「20年後のかごしま」をどう把えるかという問題がある。これはまた国の新全総との関係をふくめて検討されなければならない。茲ではこれら国と県との関係、或は新全総について全般的考察を行う予定ではない。あくまで県計画として出された志布志湾開発問題が市町村の行財政とどう係るのかをみようとしている。とはいえ国と県をふくむ開発政策の系譜をも全く見ないわけにもいかぬ。それに県の行財政一般の動向をも分析する心要もありそうだが、本稿では「新大隅計画」の背景をたしかめ、その基本的問題を若干指摘するにとどめたい。

運輸省港湾建設局の「西瀬戸・志布志地域開発調査報告」（1972年3月）は今

次県計画についてもかなり具体的検討を加えている。この報告書は日本地域開発センターの委託調査として発表されたのでめずらしく批判的見解を示している。

注) その第一は新全総そのものへの批判である。要するに国が国の計画を一方的に地域におしつけて従属関係におくことが問題なのである。新全総はそれぞれの地域の特性に応じて、独自の開発整備を推進する。この国土利用の再編成と合理化、自主的効率的な産業開発、環境保全の大規模プロジェクト、その地域の飛躍的発表と均衡のとれた国土経営、とくに「遠隔地大規模工業基地」は何よりも地域住民の福祉が重要課題であるなどと謳っている。また土地、漁業権の提供に対する適正な補償、現在の生活基盤を失う住民についての転職、職業斡施をかかっている。ところが地域住民が自らの地域をどう開発するかは無視されているというのである。

新大隅計画の概要は雇用計画約3万人、2850ヘクタールの臨海工業地帯の造成、そして石油精製、石油化学、重電重機、食品コンビナート等の工業出荷額1兆8千億円を見込み、この設備投資は9980億円というものである。現在の鹿児島県の工業出荷額の15倍位であり、工業事業所の従業員6万7千人、事業所数6千と比べて生産規模の大きさは比較にならないことが分る。しかしその割には雇用効果は小さいことも特徴である。

さきの報告書はこの生産規模の設定が、通産省の大規模工業基地調査とその全国的需要見通しから既存工業地帯及びその他の規模拡大推計を差引計算したものと指摘している。つまりこのコンビナートモデルにもとずいて工業立地条件の適合性の整序を行い策定した計画だから、最初から地域住民の要求を前提にしてないというのである。従って公害防止技術、雇用効果、地場産業の振興について、地域住民は客観的な不安と疑問を絶えず提起せざるをえないこと、とくに現在の暮らしがどうなるか(農業・漁業は?)、公害は本当はないのか、生活環境や所得がよくなるのだろうか等の疑問に対し「正しい判断材料が備えられぬままに、いたずらに賛否の決断を迫るとか、なしくずしに用地買収をするのであれば民主主義は機能しなくなる」と断じている。

県計画についても産業廃棄物には全くふれていないこと、しかも開発規模が設定され土地、水、エネルギー、港湾設備、雇用数が呈示されていることを問題にしている。新大隅計画の推定廃棄物は年間約40万トンで、仮にこれを海洋投棄で処理すれば「汚泥類は予想外の遠い海域に流され、浅海の藻類はもとより志布志湾沿岸の漁業は懐滅する」というのである。そして新日本製鉄八幡の年間廃棄物約10万トン、田子浦の全集積廃棄量約100万トンと比べても大変な産業廃棄物であるが、「産業廃棄物のような立地計画にのらないものを捨象し、専ら生産規模を立案しそこから対策を考えるという一方通行の末端が公害対策なのである」(報告書67頁)との重要な問題提起がなされている。

このほか雇用人口推計も生産規模と単位生産額当りの雇用数の原単位から割出されるが、この原単位のとり方は合理化と電算機導入により10年先のことをきめるのは難しいとされている。それに通産省モデルの石油精製100万バレルで従業員420人なのに、県計画では1320人と大きく開いているのと。また仮に企業が進出してくれば、その地域が直接恩恵を受けるというので種々の地元負担を強いられ、「財政基盤を強化するため市町村合併が、管理機関とその権限を集中する広域行政が求められる」し、地方自治体

の財政が国家と企業に従属し、用地買収や漁業補償あるいは公害処理も企業サイドにかたよるなど、住民福祉のサービス機能が次第に薄くなってしまふなど。

漁場や農地を奮われ地元で働いていた者が進出企業に期待するが、石油産業や成長産業では労働力の質が問題で地元雇用は例外的となる——新卒の一部を採用する、雇われても雑役用務が多いこと。中心企業が進出企業の下請けをうかがってもコンビナート企業相互の結合が強くて関連性は少い、かえって大企業に新卒をとられて資金上昇のアフリを受ける、商業活動も企業生活協同組合とか百貨店、スーパーの進出を考えねばならぬ等、あらゆる地域開発の矛盾側面が克明に抽かれている。

「いずれにせも高度成長政策による大企業中心の開発は住民に圧迫を加え、その故に各地に抵抗を生じさせる。兼業と出稼ぎを強いられ農漁業の破壊がすすむ。地価騰貴、交通事故、公害、そして住宅、上下水道、環境衛生の諸問題や、犯罪と一時成金による社会問題も発生する。地域にとって真の発展とは何か、地方自治体と住民の合意がなければ開発を行うべきでない」。

以上のこの報告書の結論は、志布志町議会や東串良町議会の開発の論理を是認するものではない。いや地方自治体も地方議会も中央集権的支配に従属させられる「新大隅計画」そのものが、地方自治の危機の宣言なのである。地域住民の要求の形態をととのえる、地域振興計画や過疎対策でさえ十分に注意して検討しなければ、地域的諸要求とは背離してしまうのである。このように「西瀬戸・志布志地域開発調査報告」は、志布志湾開発問題の原則的諸矛盾をつくっている感がある。

なお工業用水についても必要用水量を工業生産規模から策定し、開発可能量を計測するのであって、始めから農業利水ととりくむ余地はないこと、この本末顛倒の開発方式が新全総であるというのがこの報告書の基本見解である。

「産業廃棄物の量から工業計画を立てるのではない。譲れない漁業権や水利権の余剰から産業立地を云うのでもない。逆に用地・用水がこれだけいるから、既得権益者にどう対処するのかという農漁民対策なのである」という指摘もまた県計画の根本問題、即ち上からの開発計画の矛盾を徹底的にあばきだしている。

最後に生態学的な自然保護は、開発に対し自然の許容範囲での有効利用とその保全であるのに、現実の開発事業でいう保全とは著しく異っていることが指摘される。「植物によって利用され更に動物の生活を支えるという循環システムは、資源を最も効率よく全体として最大の生産力を維持する自然の糸である。この糸の1部分だけ高い生産力をあげるべく人間が技術的に解決した反作

用が公害である」という専門家の見解は自然の循環系全体のバランスの上で生産効率を考えるのが保全だとし、県計画のいう保全が全くのマヤカシであることを追求している。

さてこの報告書の要約と紹介がかなり長くなったが、これらは一般論的見解あり志布志湾開発の具体的諸問題が検討されたとは云い難い。この具体的分析が本稿の目的であるが、「新大隅計画」をめぐる基本的性格はかなり正確に論じられていると評価できるだろう。なお水資源問題はこの報告書でも不十分であるが、私自身の手許にも志布志湾関係の水資源調査の資料は入手していない。僅かに「20年後のかごしま」及び今次の県計画、そして建設省河川局の「広域利水調査報告」(1971年4月)によって簡単にまとめてみると次のごとくである。

20年後のビジョンによれば水の需要量は飛躍的にふえ、1985年(昭和60年)には2倍となり、とくに生活用水8倍、工業用水3倍という全県的な推計をしているだけである。現在の水需要量12億トンの9割が農業用水であるという前提からすれば、この推計も大変な水需要の増加である。

そして本県の豊富な降雨量も年間分布が不均衡で、河川の流路面積が短く洪水と渇水の水量差が大きいこと、事実常襲かんばつ水田が1万2,500ヘクタールといわれている。建設省の調査では志布志湾沿岸地域ではシラス土壌のためダム適地に乏しいことが指摘されている。新大隅計画では水需要予測として、1970年~1985年で生活用水が1,900万トン~9,500万トンになり、工業用水が3億トン以上になるとし、現在総需要約4億トンをはるかに上廻る6億トンを見込み、この需要増加分の6割が志布志湾沿岸6町の工業用水であるという。これらの数値は資料によりかなり大きな喰違いがでているが、水資源調査でさえ本県の現在の水需要推計があいまいであり、工業用水の将来需要にのみ重点があることを物語る証左であろう。

この工業開発のため、地下水を生活用水にダム貯留を農業利水に、河口堰と河口ダムを工業用水をと分類しているが、主要河川の流量から計測される水資源は下流域における農業用水ゼロという仮定のもとになされている。これらの

取水、利水の競合関係は不明確のまま、県の大隅計画では水資源開発の第1期事業として、工業用水供給のため大隅半島の最大流量河川である肝付川の河口堰を県営で施行することになっている。沿岸4町のいずれも未だに簡易水道の付設工事も完了せず、上水道計画が今後の問題であるのに茲でも工業優先の水収奪計画が上から策定されている。

4 「新大隅計画」の基本構造

今次の県計画発表以前に志布志湾開発問題は、繰返してのべたごとく「20年後のかごしま」にてビジョンとして示され、このビジョンの具体化として第1次県勢発展5ヶ年計画が、県政の指針として又行財政計画の基本として策定されたのである。

ところが第1次発展計画は2年間で改訂される破目となり、第2次県勢発展計画が5ヶ年計画として策定されることになった。この改訂の理由としてあげられているのは、諸情勢の変化が予想以上に激しく、経済社会の各分野にわたる課題が新たに提起されてきたことである。この5項目として産業立地条件の変化、農業商工業経営の近代化の要請、過疎と人口老令化、自然破壊と公害問題への対応、国の公共事業との整合があげられている。

第2次発展計画策定の理由としてはこのほかに、志布志湾臨海部が大規模工業化の適地としての位置づけが明かになってきたことだのべており、今迄にもまして国の開発方針への整合を示しているのである。県下の経済構造や住民生活の情勢の変化を客観的にふまえこれに対応するというより、国の政策展開のスピードに即応するというものである。

たしかに地域的変動の諸側面として、老人問題・生活環境整備のおくれを云い、過疎問題の激化を表現してはいる。しかしこの地域社会の抱え方は高度成長を前提とし、国際分業の促進と産業構造の高度化によってのみ解決されるという考えである。ここから公共投資一般の充実政策を誣い、交通通信の全国的ネットワーク、県外大資本誘致、東南アジアへの進出という日本資本主義の内外の膨張政策に追随するのである。従って土地利用の高度化と用水、港湾整備

などで日本列島改造をはかる国の方針と一致する。

「20年後のかごしま」においてなお若干はみられた地域的開発の理念もいよいよ影を薄くしてしまうのである。発展計画のなかで発展の方向として、産業基盤の広域整備、産業発展を主導する工業化の積極的推進を求める所以である。云いかえれば中央集権的な広域行政＝大規模公共投資の効率であり、明かに工業とくに大企業優先ということである。なるほど一方では高生産性農業、県民教育、社会福祉をかゝげてはいるが、主要施策は「都市を中心とする魅力ある地域社会の形成」が新たに追加されたことを注目すべきである。ビジョンや第1次発展計画では農村の地域的諸要求と結びつく面を残していたが、今度は明確に広域都市圏構想を具体化しようとしている。

何よりも過疎問題の捉え方、従って「地域社会の変貌」についての認識が基本的に問題なのである。時間距離の短縮（モータリゼーション）とか農村社会の都市化や都市的発展の諸指標のなかに、現実の過疎問題の深刻さを解消させ第1次産業の比重低下を近代化の尺度とすることになる。当然おくれた農業や中小企業の淘汰（＝近代化）を受入れ、せいぜい会社の公共施設の広域整備（大部分が基幹道路）で対応する。また農業は「工業導入など他産業との協調」、その内実は兼業化と脱農に従属させられる。

発展計画の財政運営方針は計画全体の中核的機能を示すもので、重点施策中心の効率的投資、一般財源の強化、国庫補助金及び地方債の積極的導入、既存行政機構の整理統合である。県財政を大規模工業開発のため合理化せんとするものである。1970年～1975年の財政見通しでは一般会計の伸びを60%と控え目にみているが、現在の財政状況を自動的に延長したからである。従って財政構造の変動を顧在化させて捉えてはいない。

一つの盲点是一般会計のほかの特別会計や財政投融资計画が飛躍的に増大することである。用地・用水・港湾等の大規模投資が国家事業であるとか、或は開発公社などの収益事業として地方財政が膨張すれば、開発計画の実施が企業や金融資本に支配され易くなる。もとより市町村財政を通して「地元負担」は増大してゆく、「新大隅計画」を県財政一般会計だけで捉えることは無意味に

なる。事実県計画でも開発投資は日本開発銀行や中央の市中銀行の融資によると明記されている。

金融や行財政上の地域支配が、地方自治体の国と大企業への従属化＝下請機関化をすゝめる。一方で市町村の広域行政が過疎対策におきかえられる。県の財政見通しでは市町村債の増加と人件費の抑圧が示されている。事実1971年度の県の過疎対策事業の財源をみると、総事業費 126億円について国25億円、県9億円、市町村84億円（うち51億円が起債）で当に借金事業となっている。事業内容も道路港湾が主力で、生活環境や福祉などはことごとく市町村の起債によっている。

このような県政の方向は20年後のビジョン策定以降のことであり、ビジョン（1968年）以前の開発計画とは著しい相違を示している。鹿児島県地域別重点開発構想（1965年）、南九州地方開発都市建設計画（1966年）、県勢発表の動向（1967年）、県経済振興計画（1964年）と比べてみよう。これらの計画の中心課題は地域格差の是正であり、農林水産業発展の問題であった。もちろん国の低開発地域工業化促進法や中規模地方開発都市構想により、産業基盤と工業化を重点課題としていた。しかし少なくとも県下全域の生活基盤投資と農業の展開を謳っていたのである。

また北陸、薩摩半島、霧島錦江湾、大隅、熊毛、奄美等の各地域毎の開発形態を並べていたのである。ところがビジョン以後は大規模開発をかゝげ新空港、重要港湾、新幹線、九州縦貫道と、志布志湾、鹿児島湾臨海工業化に転換することになる。ビジョンと同じ時期にだされた「南九州開発構想の理念」が鹿児島経済同友会の立場で、県計画を全体として受入れながら、農業社会の再編成を顧慮し生産第1を反省し、とくに南九州の産業（農業）をとりあげるといふ地域的配慮を示したことも対照されよう。

つまり国の新全総（1969年）や新経済社会発展計画（1970～75年）の策定経過に敏感に対応し先どりの傾斜をさえ示した県政と、若干の地域的風土的不対応を残した市町村や民間の構想とのズレをここでもみることができよう。そして沿岸各町の振興計画や過疎対策と共に、この僅かの背離にこそ却って官僚主

義的中央集権の地域支配の断面を表している。と同時に地域的大変動のなかの政策課題の失敗と動揺のあとを示している。

さて「新大隅計画」の構造と特徴は何であろうか。「大隅地域の住民の意向を基調として国・市町および民間諸団体の要請との調和のうちに、県が主体となって……」という赴旨の読解は素直にみて難しい。分り易いのは計画の主体は県であり、住民や市町村ではないということだろう。国と県との調和を云わないのが面白いし問題は市町村との調整だということになるだろうか。住民の意向は非行政的なものであるから心理学的に基調と表現したのであろうか。

第2の問題は工業基地が計画の中心であることをはっきり表していること、農業や福祉など種々の施策のうち、いずれかを重点的に選ぶのであり「すべてが実現することが目標ではない」のも当然だろう。志布志湾臨海工業化が中核である。しかも大隅半島の全市町村(2市17町)の広域開発を考え目標年次を15年先におく。そして地域の一体的躍進とか、自然と人間との新しい調和が開発目標に加るのである。重点施策(臨海工業化)と非重点施策(自然と人間との調和、地域的均衡)は自ら対立する構想であり、このため広域開発と15年間の延長によって融和させることになる。

具体的には交通通信網の整備で中心都市(鹿屋、都城ほか)を結び、この広域都市圏形成を軸にして産業配置=工業基地を建築する。もちろんその用途周辺部に食料基地や観光基地そして自然基地(?)も合理的に配置される。土地利用=線引きが重要となる所以である。15年先には人口は増加し(1%)、第2次、第3次産業の就業者が74%を占める。農業従事者は9万人から4万人え、そして約1万ヘクタールの農地が転用される。

目標は鮮明であり、土地利用(農用地縮小)、工業化(脱農)、基幹施設=道路、港湾、用水(生活環境はアト)となる。この土地利用に関して「住民参加の原則」が飛出してくる。それは総合的利用の合理化といい、開発をすすめる地域として沿岸のほとんどの農地と国定公園が指定される。どうしても市街化区域や農振法の線引きが急務である。

臨海工業用地の埋立造成費 2,506億円は県の主体事業である。計画のなかで

財政計画があるのはこの埋立費だけであるが、この計算は独占企業の設備投資計画を借用したものであろう。この事業規模は県の一般会計の2ヶ年分にもあたる大きさである。たしかに県は誘致企業の用地取得事業を代行し、一大不動産業と化すのである。県は地方自治体ではなく開発事業の下請機関となる。

ほかに国定公園の指定解除、志布志港建設、幹線道路、工業用水が重点集中方式で実施される。この工業開発優先のなかで地域的な個々の具体的な過疎問題は、学校・生活環境・福祉（老人問題）、農業、医療はどう解決されるのであろうか。現に過疎対策の県や町の財政問題は先に分析したとおりである。

農業の縮小は明かであるが、この県計画では広域農業振興と称して大隅半島9万人農業人口は、5百万円生産農家7,000戸にまで合理化される。もちろん土地流動化対策を積極的にすゝめ「土地の円満な提供をすゝめる計画」があり、一方で「老人家庭や母子家庭を守る計画」もある。しかし現に市町村財政の貧困と危機があり、これを開発行政の支配に組み入れようとしながら、県財政をふくめて過疎対策・福祉事業が値切られ、却って市町村の赤字や住民負担を増加させているとき、どのような財政的裏づけを考えているのだろうか。否市町村の経常的行財政の貧困＝地方自治の危機をそのまゝにして、「新大隅計画」がどうして福祉や過疎事業をすゝめることができるのか。ほぼ白紙に近いこれらの住民の暮らしを守る計画は、15年後のビジョンとして追放されるのではないか。

県計画の財政計画は白紙であり、埋立造成費と生産規模に係る企業の設備投資額だけが明かにされている。前者は開発銀行ほか金融資本が裏付けされており、後者は独占資本の高蓄積過程である。不思議なことに円満に土地を提供する農家にだけ奨励金を支給することが金額入りで明示されている。新大隅計画の財政の章は「力強い地方財政」という題で白紙となっている